Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14379**
19. Wahlperiode (zu Drucksache 19/13439)
23.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltauditgesetzes, des Atomgesetzes, des Standortauswahlgesetzes, der Endlagervorausleistungsverordnung und anderer Gesetze und Verordnungen
– Drucksache 19/13439 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 981. Sitzung am 11. Oktober 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 16a – neu – (§ 12i – neu – und 12j – neu – ChemG, § 26 Absatz 1 Nummer 4a – neu –, Nummer 4b – neu – ChemG)

Nach Artikel 16 ist folgender Artikel 16a einzufügen:

‚Artikel 16a

Änderung des Chemikaliengesetzes

Das Chemikaliengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. August 2013 (BGBI. I S. 3498, 3991), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2774) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 12h wird folgender Abschnitt IIb eingefügt:

„Abschnitt IIb Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

§ 12i

[1]Wer fluorierte Treibhausgase, auf welche Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 Anwendung findet, gemäß § 3 Nummer 9 in Verkehr bringt oder gemäß § 3

Nummer 10 verwendet, hat dazu beizutragen, dass die Anforderungen des Quotensystems aus Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 erfüllt sind. [2]Insbesondere haben Inverkehrbringer oder Verwender gemäß Satz 1 der zuständigen Behörde auf Aufforderung

1. die ihnen unmittelbar vorausgehenden Inverkehrbringer, Hersteller oder Einführer mit Name oder Firma sowie vollständiger Anschrift und
2. die gehandelte Menge

mitzuteilen. [3]Auf Aufforderung der zuständigen Behörde müssen sie dazu beitragen, den Hersteller oder Inverkehrbringer gemäß Artikel 2 Nummer 10 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 zu ermitteln.

[4]Inverkehrbringer oder Verwender von fluorierten Treibhausgasen, die wissen oder aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen oder ihrer Erfahrung wissen müssen, dass die Anforderungen des Quotensystems aus Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 nicht erfüllt sind, dürfen diese weder in Verkehr bringen noch verwenden.

§ 12j

[1]Wer Erzeugnisse und Einrichtungen, auf welche Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 Anwendung findet, gemäß § 3 Nummer 9 in Verkehr bringt oder gemäß § 3 Nummer 10 verwendet, hat dazu beizutragen, dass die in Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 festgelegten Beschränkungen, Kennzeichnungs- und Informationspflichten erfüllt sind. [2]Insbesondere haben Inverkehrbringer und Verwender der zuständigen Behörde auf Aufforderung die folgenden Informationen mitzuteilen:

1. die ihnen unmittelbar vorausgehenden Inverkehrbringer, Hersteller oder Einführer mit Name oder Firma sowie vollständiger Anschrift,
2. die gehandelte Menge und
3. die Konformitätserklärung des Herstellers oder des erstmaligen Inverkehrbringers in die EU.

[3]Inverkehrbringer und Verwender haben der zuständigen Behörde auf Aufforderung zudem alle weiteren ihnen vorliegenden Informationen zugänglich zu machen, die nachweisen, dass die Beschränkungen, Kennzeichnungs- und Informationspflichten eingehalten werden. [4]Inverkehrbringer oder Verwender von Erzeugnissen und Einrichtungen, die wissen oder aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen oder ihrer Erfahrung wissen müssen, dass die Beschränkungen, Kennzeichnungs- und Informationspflichten aus Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 nicht erfüllt sind, dürfen diese weder in Verkehr bringen noch verwenden.“

2. In § 26 Absatz 1 werden nach Nummer 4 folgende Nummern eingefügt:

„4a. entgegen § 12i Satz 4 fluorierte Treibhausgase in Verkehr bringt oder verwendet,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4b. entgegen § 12j Satz 4 Erzeugnisse und Einrichtungen, auf welche Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 Anwendung findet, in Verkehr bringt oder verwendet,“ ‘

Begründung:

Der illegale Handel mit fluorierten Treibhausgasen ist in den vergangenen Jahren extrem angestiegen und gefährdet die Erreichung der mit der europäischen Verordnung (EU) Nr. 517/2014 gesetzten Klimaschutzziele. Nachweislich gelangen pro Jahr fluorierte Treibhausgase mit einem global warming potential von mindestens 16,3 Mio. t CO_2-Äquivalenten auf illegalem Wege, also abseits der in der europäischen Verordnung (EU) Nr. 517/2014 festgelegten Quote, in die EU (*Doors wide open – Europe’s flourishing illegal trade in hydrofluorocarbons*, Environmental Investigation Agency, April 2019). Die tatsächliche Menge der illegal gehandelten, fluorierten Treibhausgase ist höchst wahrscheinlich sogar noch größer und beläuft sich nach Branchenschätzungen auf ca. 22 Mio. t CO_2-Äquivalente. Dieser Schwarzhandel schädigt dabei nicht nur das Klima, sondern auch all jene Unternehmen, die sich rechtskonform verhalten. Zu den geschädigten Wirtschaftsakteuren gehören insbesondere die Hersteller, Recycling-Betriebe und Händler, die erhebliche Investitionen zur Einhaltung des Quotensystems und für neue innovative Alternativen leisten. Zudem stellen die im illegalen Markt gehandelten Produktfälschungen ein beträchtliches Sicherheitsrisiko für die Verwender dar und führen zu Ausfällen sowie Leistungsminderungen der technischen Anlagen.

Die diesbezüglichen Beratungen in der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit und ihren Ausschüssen haben deutlich gemacht, dass die deutschen Vollzugsbehörden dem illegalen Handel nicht angemessen begegnen können. Insbesondere ist den Behörden die Rückverfolgung der Handelswege vom Händler bis zum Hersteller oder Importeur nicht möglich, weshalb im Vollzug nicht festgestellt werden kann, ob die gehandelten Gase aus der Quote der europäischen Verordnung (EU) Nr. 517/2014 entnommen oder illegal eingeführt worden sind. Zur Klärung dieser für den Vollzug der europäischen Verordnung (EU) Nr. 517/2014 entscheidenden Frage reicht auch die von § 21 ChemG, der im Übrigen durch § 12i nicht eingeschränkt wird, gegebene Befugnis nicht aus, wie sich aus der Verbindung mit Artikel 6 Absatz 3 der europäischen Verordnung (EU) Nr. 517/2014 ergibt. Der Wortlaut der neuen Vorschrift ist dabei eng an der im Marktüberwachungsrecht bewährten Vorschrift des § 4 Absatz 10 EVPG orientiert.

Der ebenfalls an § 4 Absatz 10 EVPG angelehnte § 12j ergänzt das Regelungssystem des Chemikaliengesetzes um eine Vorschrift zur Durchführung der europäischen Verordnung (EU) Nr. 517/2014 hinsichtlich der dort in Kapitel III genannten Beschränkungen, Kennzeichnungs- und Informationspflichten für Erzeugnisse oder Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten; darunter das für den Klimaschutz besonders bedeutsame Verbot von Einwegbehältern für fluorierte Treibhausgase. Soweit der Behörde Auskunftsrechte eingeräumt werden, handelt es sich wiederum um eine Ergänzung zu § 21 Chemikaliengesetz, der auch durch § 12j nicht eingeschränkt wird.

Angesichts des Aufschwungs beim illegalen Handel mit fluorierten Treibhausgasen und den damit verbundenen Schäden für das Klima und die betroffenen Unternehmen ist ein Abwarten bis zu einer umfassenden Reform des deutschen Marktüberwachungsrechts nicht vertretbar. Auf europäischer Ebene ist weder kurz- noch mittelfristig mit Änderungen zugunsten einer effektiven Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen zu rechnen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Änderungen in § 26 ergänzen die verwaltungsrechtlichen Vorgaben der §§ 12i und 12j um Bußgeldvorschriften. Diese sind für einen wirksamen Vollzug – im Sinne des Klimaschutzes und aller rechtskonform agierenden Unternehmen – unerlässlich.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zur Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 398/19 – Beschluss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltauditgesetzes, des Atomgesetzes, des Standortauswahlgesetzes, der Endlagervorausleistungsverordnung und anderer Gesetze und Verordnungen wie folgt Stellung:

Zu Artikel 16a – neu (§§ 12i, 12j, 26 Absatz 1 Nummer 4a und 4b neu ChemG)
Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Begründung:
Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelungen zu teilfluorierten Kohlenwasserstoffen und sie enthaltenden Erzeugnissen wären technische Regelungen im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/1535 (sog. Notifizierungsrichtlinie), die die Vermarktung der betroffenen Produkte wesentlich beeinflussen können. Sie statuieren eigenständige nationale Pflichten und Verbote für Marktteilnehmer, die von den in Bezug genommenen, auf das erstmalige Inverkehrbringen in der Union gerichteten Regelungen der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 bisher nicht unmittelbar betroffen sind. Diese Anforderungen hängen auch nicht von einem Verstoß des erstmaligen Inverkehrbringers gegen die Unionsverordnung ab, sondern sind auch dann – mit u.U. erheblichem Aufwand – zu erfüllen, wenn ein solcher Verstoß nicht gegeben ist. Ihre Übernahme würde deshalb eine Notifizierung des Gesetzentwurfs an die EU-Kommission nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 erfordern, an die eine mindestens dreimonatige Stillhaltefrist geknüpft ist, in der das Gesetz nicht angenommen werden darf.

Artikel 17 des Regierungsentwurfs, der der Vermeidung einer gesundheitsschutzrelevanten Informationslücke infolge einer Verschiebung des Wirksamwerdens unionsrechtlicher Giftinformationsvorschriften dient, erfordert jedoch zwingend ein Inkrafttreten bereits zum 31. Dezember 2019, da er noch in eine schwebende, am 1. Januar 2020 in Kraft tretende Änderung des Chemikaliengesetzes aufgrund eines früheren Änderungsgesetzes eingreifen soll. Dies wäre mit der unionsrechtlichen Stillhaltefrist im Fall einer Notifizierung nicht vereinbar. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen können deshalb im Rahmen dieses Gesetzgebungsvorhabens nicht aufgegriffen werden.

Aus Sicht der Bundesregierung erscheinen die vorgeschlagenen Regelungen auch inhaltlich noch nicht ausgereift. So stellt sich hinsichtlich der vorgeschlagenen Auskunftsbefugnisse der zuständigen Behörde die Frage des Verhältnisses zu den in § 21 Absatz 3 des Chemikaliengesetzes bereits enthaltenen Regelungen. Die Regelungen zum Inverkehrbringen, die anders als die in der Begründung in Bezug genommenen EVPG-Vorschriften sanktionsbewehrt werden sollen, bedürften in jedem Fall der Überarbeitung im Hinblick auf die dafür erforderliche Bestimmtheit und es müssten unzulässige Doppelungen zum unmittelbar geltenden Unionsrecht vermieden werden. In inhaltlicher Hinsicht wäre zu prüfen, inwiefern die Anknüpfung der Inver-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

kehrbringensverbote an den individuellen Kenntnisstand des Inverkehrbringers im Hinblick auf den damit verbundenen Ermittlungsaufwand tatsächlich zielführend ist, oder ob objektivere Kriterien entwickelt werden sollten.

Die Bundesregierung beteiligt sich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene intensiv an den Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen. Auf europäischer Ebene unterstützt sie insbesondere die behördliche Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch vor allem im Zollbereich. Gleichzeitig hat sie frühzeitig einen umfassenden Dialog zwischen den nationalen Vollzugsbehörden und dem Zoll eingeleitet, auf dessen Basis ein nationales Risikoprofil für die Zollabfertigung erarbeitet wurde, das seit Mitte des Jahres implementiert wird. Aufgrund entsprechender Vorarbeiten der Bundesregierung befasst sich zudem eine Arbeitsgruppe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit, in der auch die Bundesregierung mitarbeitet, derzeit mit Maßnahmen zur Verbesserung der Marktüberwachung und der Bekämpfung illegalen Handels im F-Gas-Bereich. Die Bundesregierung wird sich in diesem Rahmen ausgehend von den Vorschlägen des Bundesrates für eine vertiefte Prüfung möglicher unterstützender Rechtsetzungsmaßnahmen einsetzen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.